Background Paper BP-231E

GUN CONTROL: ANALYSIS OF THE GOVERNMENT'S 1989 PROPOSAL

William Bartlett
Law and Government Division

April 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

91-01133/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-2/231E

ISBN 0-660-13653-8

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GUN CONTROL:
ANALYSIS OF THE GOVERNMENT'S 1989 PROPOSAL

INTRODUCTION

On 17 January 1989, a young man who reportedly had an obsession with guns and a "military hang-up" entered an elementary schoolyard in Stockton, California, armed with a Chinese-made AK-47 semi-automatic "assault" rifle and two pistols. Firing 110 rounds from the semi-automatic rifle, he killed five children and injured 29 others, as well as one teacher. In the wake of this tragedy, the state of California banned the sale, possession and manufacture of certain semi-automatic assault weapons and, on 14 March 1989, President Bush announced an indefinite suspension of the importation of assault rifles into the United States.

Although Canadian gun control legislation has always been much stricter than that in the United States, at least on the federal level there, these semi-automatic military-style "assault" rifles have always been legally available for sale in Canada, although some have been controlled as "restricted" weapons at various times. Only fully automatic weapons have been prohibited since 1978. Following the above-noted tragedy, there were calls from a number of quarters, notably from police chiefs across the country, for a ban on the sale of semi-automatic assault rifles such as the AK-47, the semi-automatic version of the Israeli "Uzi," and other similar weapons.

The government responded in May 1989 with a limited proposal: it would introduce legislation to classify as "prohibited weapons" firearms originally manufactured as automatic weapons but converted to semi-automatic fire so as to make them legal for entry into Canada. The proposed ban was based on the fear that such weapons could be converted back to automatic fire for use by drug dealers and other criminal elements.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Although the debate in Canada provoked by the Stockton incident was somewhat similar to that which it produced in the United States, it was not charged with the same intensity. The American debate, particularly at the extremes, reflected a very different historical experience. Canadians have not known the high level of violent crime, including random killings by rival gangs involved in the drug trade, that has cast a dark shadow over the American scene for decades. Most importantly, Canadians had been spared the horrific rampages of disturbed people armed with powerful weapons that have been a too-regular part of the American experience in recent years.

Then on 6 December 1989, Marc Lépine entered the Engineering Building at the University of Montreal armed with a semi-automatic rifle. Firing randomly, but only at women, he killed 14 and wounded 13 others, before taking his own life. Massacres by demented gunmen could no longer be regarded by Canadians as being a uniquely American phenomenon.

Although it was reported that the gun used by Lépine is also part of the arsenal of some American police "SWAT" teams, it was not a military-style "assault" rifle. It was a semi-automatic weapon with a 30-shot magazine and high-powered ammunition, but it was nonetheless a relatively small-calibre rifle commonly used for hunting and by farmers protecting their livestock from "varmints." Although the incident was no less tragic, the gun used was not the sort of semi-automatic weapon that was used in the Stockton incident and was the subject of the subsequent actions by the California legislature and the President. Manufactured only as semi-automatic, the Lépine gun was far removed from the converted military weapons covered by the proposed Canadian government ban.

In the wake of the Montreal tragedy there were calls for the expansion of Canada's gun control laws. Many publicly advocated the banning of all semi-automatic weapons. Then Justice Minister Doug Lewis rejected this call, saying that: "Semi-automatic weapons in this country are used for sporting purposes ... [by] thousands, perhaps hundreds of thousands of gun owners who act responsibly ..."(1) He also renewed the promise to ban converted automatic weapons.

---

(1) Montreal Gazette 8 December 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

This paper will discuss the current legislation controlling the importation, possession and sale of automatic and semi-automatic weapons, and the change that the proposed government legislation would make. It will also analyze some of the reactions to the changes proposed in 1989. As will be seen, the proposal met with strong opposition from organizations representing gun owners.

THE EXISTING LEGISLATION

A. Description

Fully automatic weapons are those that are "capable of firing bullets in rapid succession during one pressure of the trigger." They are defined as "prohibited weapons" by section 84(1) of the Criminal Code. It is an offence to possess such a weapon, or be an occupant of a motor vehicle in which you know there is such a weapon (section 90). It is also an offence to import, buy, sell, or transfer an automatic weapon "or any component or part designed exclusively for use in the manufacture or assembly" of such a weapon (section 95).

The significance of the inclusion of "components and parts" is dealt with later in the paper, but for present purposes it should be noted that this means that the parts necessary to create an automatic weapon may not be bought or sold.

There are exceptions to the prohibition on possession of these weapons for law enforcement officers and members of the Canadian Forces. As well, a "grandfathering" provision in the 1977 gun control legislation that made automatic firearms prohibited weapons allowed bona fide gun collectors to keep any automatic weapons registered as restricted weapons before 1 January 1978.

Semi-automatic firearms are those which fire only one bullet on a single pull of the trigger, but which automatically re-load another round in the firing chamber as each bullet is fired. The provisions of the Code affecting these weapons are somewhat more complex. The Cabinet has the power to prohibit any weapon, including semi-automatic rifles and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

shotguns, but has used this power primarily against various martial arts weapons. Firearms that are "of a kind commonly used in Canada for hunting or sporting purposes" are specifically exempted (section 84(1) of the definition of "prohibited weapon"). Only one firearm, a very small handgun that is presumably too easily concealable, is currently on the list.

A semi-automatic firearm would come within the definition of a prohibited weapon only if it was a "sawed-off" rifle or shotgun modified to make the barrel less than 457 mm in length or the weapon as a whole less than 660 mm long (paragraph (d) of the definition). Such alterations would in most cases be to make the weapon easier to conceal and presumably to use for criminal purposes.

Some semi-automatic weapons, however, are "restricted." Besides handguns, these restricted semi-automatics are firearms that are restricted by order or which have short barrels or can be fired when folded or telescoped so as to be below a certain length; some of them are military-style weapons. "Restricted" means that they must be registered and will be permitted only if they are required for certain specified reasons, such as for target shooting under the auspices of a recognized gun club or for inclusion in bona fide gun collections. They cannot be used for hunting or casual target shooting.

Some of the weapons which the government proposal would cover are thus probably "restricted weapons" under the present law -- converted sub-machine guns such as the Israeli Uzi -- because of their short length (although semi-automatic Uzis are sold in the United States with special long barrels in order to escape similar restrictions there). These weapons are primarily in the hands of gun collectors and those who shoot at gun clubs. Others are unrestricted and may be purchased and used by hunters and other recreational shooters.

B. Judicial Interpretations

Many gun owners fear that an extension of the gun control laws based on presumed convertibility could eventually sweep into the category of prohibited weapons some of the semi-automatic rifles manufactured as such and used for hunting and recreational shooting, if it

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

were determined that they were convertible into fully automatic weapons. It might be argued, however, that such an extension would do no more than confirm several judicial decisions which found that the present definition already includes convertible semi-automatics.

In R. v. Haines, a decision of the Nova Scotia Court of Appeal ((1981), 45 N.S.R. (2d) 428), a gun dealer was found to have a number of sub-machine guns which had not been registered before the 1977 change in the law made them prohibited weapons. All the guns were missing some parts, however, without which none was capable of firing automatically. The necessary parts were found on the accused's premises, and police officers testified that working automatic weapons could be relatively easily assembled. The question was whether any of the firearms could be said to be "capable of firing bullets in rapid succession."

The court found that, as in some cases such a weapon could be rendered capable of automatic fire "by the simple reassembly of its parts or the making of some minor alterations to its works" (emphasis added), this type of weapon fitted the definition of weapons "capable" of such operation. The gun dealer was also found to have the requisite knowledge of how to make the guns into automatic weapons, and therefore to have had the necessary "mens rea" to be convicted of possession of prohibited weapons. Other decisions have confirmed that the accused must be aware that the weapons can be relatively easily made into prohibited weapons (see R. v. Hutchison (1978), 8 B.C.L.R. 328) before he or she can be convicted of an offence. This principle is relevant to the proposal to extend the definition to include firearms which can be converted into automatic weapons; some gun owners have apparently expressed the concern that if they were unaware of a gun's "convertibility," they might be unknowingly in possession of a prohibited weapon.

Although the Haines decision did refer to making "minor alterations" to render a weapon capable of automatic fire, most of the cases have involved re-assembly. These decisions can be generally justified on the basis that the law could easily be evaded if immunity could be achieved by simply disassembling the weapon so that it was not immediately capable of firing. A more recent case has, however, directly

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

addressed the question of weapons that would require "conversion," or more particularly "reconversion."

In the case of R. v. Global Armaments Ltd. et al., (1988), 93 A.R. 77) the court was faced with an application by the Crown to have a shipment of over 100 Uzi, Sten and Sterling sub-machine guns forfeited as being prohibited weapons. The guns had all been modified to fire only as semi-automatics, but the court found that the methods used in the modification "were not very effective." Experts testified that not only could the guns be "easily .. reconverted to their original state and capability," but that even when they were in the semi-automatic mode they could, by "accident or design," be fired as automatics. The judge found that they were all "capable" of firing automatically and were thus prohibited weapons.

The judge in this case accepted the evidence that the weapons in issue could be "easily" reconverted, but he also stated his view that unless the modification was "totally effective and not subject to reversal, that is to say permanent, then such weapons can never lose that capability." It is precisely these weapons that the government proposes expressly to prohibit. The government proposal would in theory go somewhat farther than the case law, prohibiting all weapons originally made as automatics and subsequently modified to fire only as semi-automatics; it would not be necessary to show that the conversion was not permanent. As is discussed below, the Department of Justice and the police differ with some of the representatives of gun owners on whether it is possible to make reliable permanent modifications of these weapons in a significant number of cases. The government's goal would be to prohibit any weapons which were manufactured as automatic weapons and thus might have the potential to be reconverted into such weapons.

There would appear to have been no cases, however, involving the convertibility of firearms originally manufactured as semi-automatics. The case law on convertibility would thus appear to have defined as prohibited weapons no firearms other than the converted automatics that are the subject of the government proposal. Cases involving semi-automatics converted to become automatics are unlikely to arise, as police and Crown

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

lawyers are of the view that firearms made as semi-automatics cannot be readily converted to fire as automatics. Gun owners again disagree, and this issue is also discussed below. The important point is that the government is not proposing to extend the ban to any weapons manufactured as semi-automatics, and is unlikely to do so on the basis of a concern about convertibility, as its advisors have no such concern.

THE GOVERNMENT'S PROPOSAL

A. Description

Perhaps it should be made clear what the government is not proposing to do. It is not proposing to prohibit the "civilian" versions of military assault rifles, those firearms based on an automatic design but manufactured as semi-automatics. The Stockton incident shows what such semi-automatic weapons can do because of the speed with which they fire and their general ruggedness of design (they are less apt to jam when fired repeatedly over a short period of time). One critic of the government proposal says this is why military designs in general should not be prohibited - they operate more efficiently and thus give better performance in hunting and recreational shooting. Unfortunately, it also means that they can cause greater tragedy when in the hands of a disturbed person. Colt Industries, the maker of most of the assault rifle-style semi-automatics available in the United States, announced in March 1989 that it would stop public sales of its AR-15, the semi-automatic version of the M-16 automatic rifle used by the American military. The AR-15 is now available only to law enforcement officers and the military.

It must be acknowledged that even weapons designed and manufactured as semi-automatic hunting and recreational shooting rifles and shotguns can be used to create carnage. The Montreal tragedy bears dramatic witness to this potential. Military-design semi-automatic weapons may, however, pose a significantly greater threat of being used in mass or random killings, because of their symbolic import and their greater capacity for rapid-fire. They are also perhaps less defensible as hunting

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

and recreational shooting weapons. It should also be possible to forge a definition that would clearly identify them, or they could be individually prohibited by order. They could thus be banned without affecting the availability of weapons designed for non-military purposes. Beyond restricting the size of magazines or the availability of ammunition (which might have lessened the death toll in Montreal), it is difficult to see how action could be taken against the sort of rifle used in the Montreal massacre without banning all semi-automatics, including those used in hunting and recreational shooting. The government has, however, so far not made any distinction based on military design, but rather only on whether the firearms were originally manufactured as automatics for military purposes.

The government is not proposing to prohibit any firearm which was or will be manufactured as a semi-automatic weapon. The proposed ban would go no farther than those rifles originally manufactured as automatic weapons and subsequently converted. Rifles that have not "begun their lives" as automatic weapons would not be affected. This has been confirmed by the Senior Firearms Policy Advisor for the Department of Justice. It is a point that cannot be overemphasized because the wording of the official announcements has done much to confuse the issue, particularly among gun-owners.

The communiqué issued after the meeting of federal, provincial and territorial Ministers responsible for Justice on 9 June 1989 states, for example, that the Ministers agreed that there was a need to prohibit any firearm "designed, manufactured or altered to fire in the fully-automatic mode." This wording does not reveal the actual intention of the federal government's proposal. Any weapon capable of automatic fire is already prohibited from entering Canada. Further prohibited under the proposal would be those automatic weapons that have been converted to semi-automatic before any attempted importation. The communiqué also touches on the question of whether to "grandfather" such converted weapons already in the country.

The reason for the government's proposing to prohibit these weapons is, as noted, that many of them can apparently be reconverted to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

automatic fire relatively easily. The Senior Firearms Policy Advisor for the Department of Justice, the Executive Director of the Canadian Association of Chiefs of Police, and other police officers expert in firearms, all maintain that most such weapons can be reconverted without too much difficulty. They note that the conversion to semi-automatic fire of weapons originally designed and manufactured to be automatics is an interference with the original design, and they therefore doubt that it can be done so as to be permanent. They emphasize that the weapons are not "de-activated" when converted from the automatic mode; de-activation would mean that they could never be fired again. Most conversions apparently involve small changes, in many cases only cosmetic changes, such as welding spots. Weapons that have indeed been "re-manufactured" as semi-automatics may escape the extended prohibition, but "conversions" are unlikely to be permanent.

The Department of Justice and the police are concerned that there are a great many surplus automatic weapons all over the world, and that Canada may be a good place to test the market for conversions of these weapons. Although the evidence is not clear, apparently several shipments of such weapons appeared in Canada in the last year and a half. With the current American ban on imports of semi-automatic assault rifles, it is feared that weapons might be brought into Canada in order to be smuggled into the United States.

Some owners have suggested that any semi-automatic, including those manufactured as such, can be easily converted to full automatic. In terms of the present government proposal this question is very much a red herring, as the government has no plans to prohibit such weapons. Many gun-owners fear, however, that this could be the next step, or that vague drafting will inadvertently sweep in all convertible semi-automatics. A private member's bill tabled by the Member for Burlington, Mr. Bill Kempling, in April 1989, raised just this fear, and he received thousands of protest letters within weeks. Although the intent of the bill, Bill C-218, was apparently the same as the government proposal -- to prohibit converted assault rifles -- the bill on its face appeared to go farther. It would have included any weapon that had "the potential, with minor adaptation or

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

modification, of becoming (an automatic) firearm." It would thus have covered any semi-automatic sporting firearms that could be converted to automatic.

The Department of Justice and the police respond that such conversions would be likely to pose danger to the user, since the weapons could blow apart if not extensively re-worked by an expert with the right tools and parts. Modifications made by those less expert would probably result in quick jamming, so that the weapon would not operate as an automatic for any significant length of time. In any case careful drafting of the proposed government bill should eliminate this concern. Many gun-owners remain opposed to the government proposal, however, because they are confused as to what has been proposed, or fear that government will go farther, if not now then at some later point.

B. Reactions to the Government's Proposal

1. Canadian Association of Chiefs of Police

As indicated above, the Association shares the government's view as to the need for the proposed extension of the law, and is thus in wholehearted agreement with the proposed bill. Individual police officers who deal with the registration of firearms affirmed the Association's stand, although they had some concerns with the drafting of the private member's bill referred to earlier, Bill C-218, and agreed that the government bill will have to be carefully written so as to make its intention clear. The Association does, however, have certain points to add to those made by the Department of Justice.

The Executive Director of the Association agrees that most converted automatics could be easily reconverted, even by non-experts. For this reason the Association passed a resolution at its annual meeting at Vancouver in September 1988, well before the Stockton incident, supporting the prohibition of what were called "weapons of war." The fear that Canada might be used as a route by those attempting to evade the American ban has heightened the Association's concern. It sees this as more of a "potential" problem, however, rather than an actual trend. While there have

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

apparently been some seizures, like that in the Global Armaments case in Calgary, there have not been many, and it is hoped that seizures in such places as Calgary and Montreal may scare off the importers. Nevertheless, it is felt that an expanded prohibition is needed because there is much money to be made in this trade. Importers can apparently buy a surplus automatic weapon for as little as $30, have it converted for a modest cost, and sell it for up to $400.

The Association feels that the proposed prohibition is the best way to narrow the opportunity for importing into Canada weapons that could be made automatic and thus pose a threat to both the police and the public. It acknowledges that there may be other ways, such as import licensing and controls, but cautions that Canada has an extensive coastline and a long border with the United States. (Of course, even the expanded prohibition would not prevent undetectable smuggling operations.)

Police officers also fear that any converted weapons allowed into Canada and subsequently reconverted would be very useful to the illegal drug trade. President Bush initially opposed a ban on the importation of semi-automatic assault rifles into the U.S.; he changed his mind, however, after the official he appointed to lead the American war against drugs, William Bennett, supported the ban as a useful addition to that effort.

The police also make the point that, since many weapons used in robberies and other crimes have been stolen from gun collectors, converted assault rifles might pose a danger even if imported or purchased by a legitimate gun dealer or collector. The police cite problems of inadequate security and the strain on police resources which would result from an undertaking to monitor the security arrangements of private collectors. They also suggest that individuals could be protected from harassment or prosecution by the extension of amnesties, during which they could turn in prohibited weapons, particularly those newly prohibited, without being asked any questions. The Association has called for such an amnesty. There have been 13 such amnesties in England since 1968; during one of these, in 1988, approximately 50,000 weapons and 1,000,000 rounds of ammunition were turned in.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Association maintains that there are already so many weapons, including semi-automatic weapons, designed and manufactured specifically for hunters and other recreational shooters, that a prohibition on converted assault rifles should not interfere with the legitimate interests of these users.

2. Shooting Federation of Canada

According to its president, the Shooting Federation appreciates the government's concern about weapons that can be easily reconverted to automatic. It opposes a complete ban on converted automatics, however, because it views this as unnecessary. The president claims that if the present legislation were more rigorously enforced, an extended prohibition, which he claims would open individual gun-owners to harassment and "fishing expeditions" by the police, would not be needed.

The Federation's view is that section 95 of the Code at present prohibits the possession of the "components or parts" necessary to convert or reconvert a firearm into an automatic weapon. It thus dismisses the Department of Justice's fear that "kits" may be available to make such conversions; it doubts that such kits exist, but points out that if they do they are a violation of present law. The Executive Director of the Association of Chiefs of Police acknowledged that such kits would indeed be illegal. He could not confirm whether they are available. He pointed out, however, that possession or use of such kits, individual parts or components, or any actual conversions, usually would come to light only when weapons were seized after being used in the commission of a crime. The president of the Shooting Federation has alleged (though not yet directly to the Association) that the police have misinformed the government on the need for prohibition of converted automatics.

The Federation was very concerned about any possible prohibition of legitimate hunting and recreational shooting weapons which could result from the enactment of a vague provision dealing with convertible semi-automatic weapons (through inadvertent drafting or an extension of the government's intention). Apparently the California ban referred to earlier has resulted in prohibition in that state of firearms commonly used in shooting competitions; the Federation is worried that a ban on any semi-

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

automatics in Canada could reach weapons used in Olympic events and prevent Canadians from preparing for these competitions. Assuming that converted automatic weapons are not used in such competitions, this concern would appear to stem from the fears inadvertently raised by Bill C-218, and should be alleviated if the government bill is carefully drafted.

The president of the Federation expressed the view that individual gun owners should not be put to the cost of proving that their firearms do not come within a prohibited category. He opposed any extension that might give the police a discretionary power; this concern also appears to point to the need for careful drafting. The Federation's opposition to the government's proposal is, however, primarily based on a differing view of the danger and potential for reconversion of converted automatic weapons. The Federation might support the classification of converted weapons such as Uzis and AK-47s as restricted weapons. It maintains, however, that such reconversions are difficult, that there is no evidence of widespread attempts to carry them out, and that a prohibition would not prevent reconversions for criminal purposes, or other criminal misuse of these weapons.

The extent to which automatic weapons can be permanently converted to semi-automatic is clearly controversial. If, however, there are methods that produce reliably permanent conversions, then at least some converted weapons could presumably be admitted into Canada without posing the danger that is the basis for the government's proposed action.

The Federation acknowledges that some imports have not been properly converted, but maintains that it could put together standards for acceptable conversions that could be administered by customs officials at ports of entry. It has suggested that a standards committee be established with representatives from government, the police, and organizations of gun-owners. Although the Federation acknowledges that the administration of such standards would require customs officers to have some training in weapons conversions, it points out that the government proposal would also require customs officers to have a certain expertise.

The choice may thus be between a government proposal that would prohibit both converted automatics that could be re-converted and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

some conversions that pose no such danger, and some other method of prohibiting unreliable conversions. The proposed simple ban on all converted automatics would probably be easier to enforce, and its administration would require less expertise on the part of customs officials. The facts of the original manufacture of the weapons would be the key to admissibility, and the onus to establish these facts could be placed on the importer. Customs officials would not have to make the more difficult judgment as to whether the conversion in question met certain standards of reliability. If such judgments were possible, however, it might, as noted, permit other approaches to the problem of potentially reconvertible weapons.

3. Canadian Wildlife Federation

The Firearms Legislation Committee of the Canadian Wildlife Federation produced a detailed paper opposing the government's plan when it was first announced. Its position was adopted by the Federation as a whole at its general meeting in October 1989. The Federation feels, as does the Shooting Federation, that there is no real danger from military-style semi-automatic rifles, either in Canada or in the United States. The Stockton and Montreal incidents are viewed by the Federation as isolated occurrences not relevant to gun control in general. More significantly perhaps, the Federation also agrees with the Shooting Federation that import control is the solution to the problem of unreliably converted automatic weapons.

The Wildlife Federation differs somewhat from the Shooting Federation in that it sees the solution as being a matter of bureaucratic organization rather than the application of technical standards. It is concerned that the admission of some questionable conversions has resulted in exposure to criminal liability for some individual Canadian consumers, and feels that a re-organization of the border inspection system would prevent such admissions in future. The Federation proposes better training for customs officers and a program that would require amendments to the Criminal Code but would avoid an expansion of the category of prohibited weapons.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Federation's suggestion would involve a summary procedure whereby customs officers could make speedy decisions on whether a shipment contained unreliable conversions. This would be balanced by a right of appeal similar to that which now exists for refusals to issue Firearms Acquisition Certificates. The experts for the government and the importer could then fight the issue out in court, with a judge making the final judgment. Individual consumers would thus be protected from inadequate conversions and would not be subjected to the expanded liability to criminal charges that might result if the category of prohibited weapons was enlarged.

In the Federation's view the government's proposal would result in the individual having to "look over his shoulder." It may be suggested that a carefully drafted government bill, particularly if it was supplemented by a "grandfathering" provision or amnesty programs for weapons already in the country, would eliminate or significantly limit any expansion of the criminal liability of individuals, and make it unnecessary for them to engage in difficult questions of interpretation. Those weapons that were newly prohibited should be easily identifiable. Shipments of such weapons should in fact be stopped at the border. The Federation will not be satisfied, however, if there is any extension of criminal liability within the country.

The Global Armaments case may indeed show that weapons that can be easily reconverted to automatic mode are already covered under the present prohibition legislation. (This decision was made at a lower level, but higher courts might well take the same view.) The important point for the Federation is that the problem be dealt with at the border without involving individual Canadians. The Committee believes that an improved border inspection system would also lead importers to be more careful than they have been in the past, as there would be considerable financial risk involved in questionable shipments.

The border inspection proposal appears to be well thought-out and reasonable. It would, however, probably be more expensive than the government proposal; it might also be harder to administer and less effective. Whether there is sufficient justification for such a system is

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

another question. Again, an initial consideration would be the extent to which automatic weapons can be reliably converted, and thus the level of acceptable imports that the system would permit. Even more controversial, and less capable of objective resolution, would be the legitimacy of the interests of hunters and recreational shooters in having access to converted automatic weapons. The Federation's position paper is strongly opposed to what it sees as the harmful and unwarranted interference with these interests that would be the result of the government approach.

The Federation also makes a case for the legitimate use of converted surplus military firearms in hunting and other recreational shooting. It cites the lower cost of such weapons as compared with that of domestic commercial semi-automatic rifles. A converted AK-47 can apparently be bought for $250 to $450, while a comparable Remington semi-automatic costs up to $550. The Federation acknowledges, however, that shooters will pay much higher prices for some converted military weapons because they are "state of the art." The advances in military technology mean that these weapons perform better and are less likely to jam, whereas current domestic semi-automatic rifles, based on pre-World War II designs, are significantly less reliable.

Most of the performance and safety advances in firearms have been made through military development. The Federation therefore argues that to cut shooters off from weapons of military design would cut them off from these advances. It might be suggested, however, that it should not be necessary to obtain a military weapon in order to benefit from advances in military technology. It is not necessary to buy a race car in order to benefit from the advances made in automotive technology on the racing circuit. Through the years, innovations that first appeared on the track have made their way through to production line automobiles.

If this flow-through of technology has not in fact happened in the case of firearms, domestic manufacturers should be encouraged to incorporate advances in their designs and production methods to meet this legitimate consumer demand. Indeed, if converted military weapons were no longer available, perhaps there would be more incentive for domestic manufacturers to make more modern firearms. In any case, the government

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

proposal would not touch civilian versions of military weapons that are manufactured as semi-automatics. Unlike the makers of the Colt AR-15, not all manufacturers of such weapons have announced a ban on further public sales, and considerable quantities of such weapons are still on the market.

CONCLUSION

The R.C.M.P. Annual Firearms Report for 1988 shows that almost a million restricted weapons, mostly handguns, were registered in Canada as of the end of that year. The number of unregistered rifles and shotguns used for hunting and recreational shooting, both semi-automatic and manual, must be many times greater. Whether there is a need for a ban on the importation and possession of converted automatic weapons, or whether such a ban would be an unjustifiable interference with the legitimate rights of shooters are open questions. What is clear, however, is that the present government proposal would have relatively little effect on the general availability of semi-automatic weapons in Canada, and even less effect on the numbers of such weapons in the hands of individual Canadians.

While the proposal is a modest one, it has met with general rejection by organizations representing the interests of gun-owners. Though this opposition has apparently not lessened in intensity since the tragedy in Montreal, the overall climate of public opinion has changed significantly. Greater awareness of the issue of gun control and more support for tighter controls has been evident in newspaper columns and editorials, expressions of opinion by parliamentarians, public petitions and public opinion polls. This changed climate should ensure that the government's proposal is enacted into law when (perhaps if) it is tabled in Parliament. Whether the new climate of concern will lead to other, and more extensive, changes in our gun control laws is quite another question. There appears to have been a shifting of opinion, but we will have to wait to see whether there is enough momentum in favour of tougher gun control laws to produce more significant changes than the government has so far suggested.

Étude générale

BP-231F

LE CONTRÔLE DES ARMES À FEU: ANALYSE DE LA PROPOSITION GOUVERNEMENTALE DE 1989

William Bartlett
Division du droit et du gouvernement

Avril 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. YM32-2/231F

ISBN 0-660-93008-0

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE CONTRÔLE DES ARMES À FEU : ANALYSE DE LA PROPOSITION GOUVERNEMENTALE DE 1989

INTRODUCTION

Le 17 janvier 1989, un jeune homme qui, à ce qu'on rapporte, était obsédé par les armes à feu et souffrait du "complexe militaire", pénétra dans la cour d'une école primaire de Stockton, en Californie, armé d'un fusil semi-automatique d'"assaut" AK-47, de fabrication chinoise, et de deux pistolets. Il tira 110 coups à l'aide de son fusil semi-automatique, tua cinq enfants et en blessa 29 autres, ainsi qu'un instructeur. À la suite de cette tragédie, l'État de la Californie interdit la vente, la possession ou la fabrication de certains armes à feu semi-automatiques d'assaut et, le 14 mars 1989, le président Bush annonça la suspension indéfinie de l'importation de fusils d'assaut aux États-Unis.

Bien que les lois canadiennes sur le contrôle des armes à feu aient toujours été plus strictes que celles des États-Unis, au moins au niveau fédéral, les fusils semi-automatiques d'"assaut" de type militaire ont toujours été légalement offerts sur le marché au Canada, même si certains d'entre eux ont été traités comme des armes à autorisation restreinte à diverses époques. Seules les armes entièrement automatiques sont prohibées depuis 1978. À la suite de la tragédie susmentionnée, un certain nombre de personnes, notamment les chefs de police de toutes les régions du pays, ont réclamé l'interdiction de la vente des fusils semi-automatiques d'assaut tel le AK-47, version semi-automatique du "Uzi" israélien, et d'autres marques similaires.

Le gouvernement a répondu à ces appels en mai 1989 en présentant une proposition limitée : il présenterait un projet de loi pour déclarer "armes prohibées" les armes à feu d'abord fabriquées pour le tir automatique, puis transformées en armes semi-automatiques de façon qu'elles

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

puissent être importées licitement au Canada. L'interdiction projetée se fondait sur la crainte que de telles armes puissent être retransformées en armes automatiques et ne servent aux trafiquants de drogues et à d'autres éléments criminels.

Bien que l'incident de Stockton ait provoqué au Canada un débat quelque peu semblable à celui qu'il a suscité aux États-Unis, la réaction canadienne n'a pas été aussi intense. Le débat aux États-Unis, surtout quand il s'est porté aux extrêmes, à témoigné d'une expérience historique très différente de celle du Canada. Les Canadiens n'ont pas connu le niveau élevé de violence criminelle, y compris les tueries commises au hasard par des bandes rivales impliquées dans le trafic de la drogue, qui assombrit la scène américaine depuis des décennies. Et, ce qui est encore plus important, les Canadiens n'avaient pas été témoins jusque-là des horribles massacres commis par des gens perturbés munis d'armes puissantes qui ont trop régulièrement fait partie de l'expérience américaine ces dernières années.

Puis, le 6 décembre 1989, Marc Lépine entre dans l'École polytechnique de l'Université de Montréal armé d'une carabine semi-automatique. Tirant au hasard, mais seulement sur les femmes, il tue 14 d'entre elles et en blesse 13 autres avant de s'enlever la vie. Désormais, les Canadiens ne peuvent plus considérer les massacres commis par des tireurs fous comme un phénomène purement américain.

L'arme à feu utilisée par Lépine, bien qu'elle fasse, selon les rapports, partie de l'arsenal de certaines équipes d'intervention d'urgence (SWAT) de la police américaine, n'est pas une carabine d'"assaut" de type militaire. Il s'agit plutôt d'une arme semi-automatique munie d'un chargeur de 30 balles et de munitions de grande portée, soit un fusil d'un calibre relativement petit qu'utilisent communément les chasseurs et dont les fermiers se servent pour protéger leur bétail contre les "indésirables". Bien qu'elle ait provoqué un drame tout aussi important, l'arme dont s'est servi Lépine n'est pas une arme semi-automatique du type qu'a utilisé le tireur de Stockton et qui a poussé la législature de la Californie et le président des États-Unis à prendre des mesures d'interdiction. Fabriqué seulement comme arme semi-automatique, le fusil de Lépine

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

était loin de ressembler aux armes militaires transformées que visait l'interdiction proposée par le gouvernement canadien.

À la suite de la tragédie survenue à Montréal, certains ont réclamé que le gouvernement étende la portée des lois canadiennes sur le contrôle des armes à feu. Un grand nombre de personnes ont publiquement préconisé l'interdiction de toutes les armes semi-automatiques. Le ministre de la Justice d'alors, M. Doug Lewis, a rejeté cet appel en déclarant "que les armes semi-automatiques sont utilisées au Canada à des fins sportives par des milliers, voire des centaines de milliers de propriétaires d'armes à feu qui se conduisent de manière responsable ..."(1) Par contre, il a alors renouvelé la promesse faite par son gouvernement d'interdire les armes automatiques transformées.

Le présent document porte sur l'examen des lois actuelles touchant l'importation, la possession et la vente des armes automatiques et semi-automatiques ainsi que sur l'examen de la modification qu'y apporterait la mesure législative proposée par le gouvernement. Il renferme aussi l'analyse de quelques-unes des réactions à la modification proposée. Comme on le verra, la proposition s'est heurtée à une forte opposition de la part d'organisations qui représentent les propriétaires d'armes à feu.

LES LOIS ACTUELLES

A. Description

Les armes entièrement automatiques sont celles qui peuvent tirer rapidement plusieurs balles pendant la durée d'une pression sur la détente. Le paragraphe 84(1) du Code criminel les définit comme des armes prohibées. La personne qui possède une telle arme ou qui se trouve dans un véhicule qu'elle sait renfermer une arme de ce genre commet un infraction (article 90). Les personnes qui importent, achètent, vendent ou cèdent une arme automatique "ou tout élément ou pièce conçu exclusivement pour être utilisé dans la fabrication ou l'assemblage" d'une telle arme commettent elles aussi une infraction (article 95).

---

(1) Montreal Gazette du 8 décembre 1989 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Nous traiterons plus loin de l'importance de l'inclusion des "éléments et pièces" dans le Code criminel; aux-fins de notre propos actuel, il convient de noter que cette inclusion signifie que les pièces nécessaires pour créer une arme automatique ne peuvent être ni achetées ni vendues.

La loi prévoit des exceptions à l'interdiction de posséder des armes de ce type dans le cas des agents de police et des membres des Forces canadiennes. La loi de 1977 sur le contrôle des armes à feu, qui interdit les armes à feu automatiques, contient aussi une disposition relative aux droits acquis permettant aux vrais collectionneurs d'armes à feu de conserver toutes les armes automatiques enregistrées comme armes à autorisation restreinte avant le 1er janvier 1978.

Les armes à feu semi-automatiques sont celles qui ne tirent qu'une balle à chaque pression sur la détente, mais qui insèrent automatiquement une nouvelle cartouche dans la chambre chaque fois qu'une balle est tirée. Les dispositions du Code concernant ces armes sont quelque peu plus complexes. Le Cabinet a le pouvoir d'interdire toute espèce d'arme, y compris les fusils semi-automatiques et les fusils de chasse, mais il s'est servi de ce pouvoir principalement pour interdire les armes utilisées dans divers arts martiaux. Les armes à feu "d'un genre utilisé habituellement au Canada pour la chasse ou le sport" sont expressément exemptées de ce pouvoir (définition d'"arme prohibée", paragraphe 84(1)). Une seule arme à feu figure actuellement sur la liste : il s'agit d'un très petit pistolet ou revolver qu'il est probablement trop facile de dissimuler.

Une arme à feu semi-automatique ne répondrait donc à la définition d'arme prohibée que s'il s'agissait d'un fusil ou d'un fusil de chasse "scié" et modifié de façon que la longueur du canon soit inférieure à 457 mm ou que la longueur totale de l'arme soit inférieure à 660 mm (alinéa d) de la définition). Dans la plupart des cas, les intéressés apporteraient de telles modifications pour rendre l'arme plus facile à dissimuler et probablement pour s'en servir à des fins criminelles.

Certaines armes semi-automatiques, toutefois, sont "à autorisation restreinte". Si l'on excepte les pistolets et revolvers, ces armes sont des armes à feu qui sont à autorisation restreinte par décret ou

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qui ont un canon court ou peuvent tirer quand elles sont pliées ou télescopées de façon à avoir moins qu'une certaine longueur; bon nombre d'entre elles sont des armes de type militaire. "Autorisation restreinte" signifie que les armes doivent être enregistrées et ne sont autorisées que si elles sont requises pour certaines raisons précises, par exemple, le tir à la cible sous les auspices d'un club de tir reconnu ou l'inclusion dans des collections d'armes appartenant à des collectionneurs sérieux. Elles ne peuvent pas être utilisées pour le chasse ou pour le tir à la cible occasionnel.

Certaines des armes que la proposition du gouvernement viserait sont donc probablement des "armes à autorisation restreinte" en vertu de la loi actuelle -- les mitraillettes transformées telles que le Uzi israélien -- en raison de leur faible longueur (quoique les semi-automatiques Uzi soient vendues aux États-Unis munies de canons spéciaux longs de façon à pouvoir échapper à des restrictions semblables en vigueur dans ce pays). Ces armes appartiennent principalement à des collectionneurs et à des personnes qui fréquentent les clubs de tir. D'autres armes ne sont pas à autorisation restreinte et peuvent être achetées et utilisées par les chasseurs et les adeptes du tir récréatif.

B. Interprétations des tribunaux

Bon nombre de propriétaires d'armes à feu craignent qu'un élargissement de la portée des lois sur le contrôle des armes à feu, qui reposerait vraisemblablement sur la possibilité que ces armes soient transformées en d'autres types d'armes, fasse finalement passer dans la catégorie des armes prohibées certains fusils semi-automatiques et certains fusils de chasse fabriqués comme tels et utilisés pour la chasse et le tir récréatif, s'il était établi qu'ils peuvent être transformés en armes entièrement automatiques. On pourrait cependant faire valoir qu'un tel élargissement ne ferait rien de plus que confirmer plusieurs jugements des tribunaux selon lesquels la présente définition inclut déjà les armes semi-automatiques transformables.

Dans l'affaire R. contre Haines, selon un jugement de la Cour d'appel de la Nouvelle-Ecosse ((1981), 45 N.S.R. (2d) 428), il a été

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

établi qu'un marchand d'armes était en possession d'un certain nombre de mitraillettes qui n'avaient pas été enregistrées avant que la modification apportée à la loi en 1977 n'en fasse des armes prohibées. Toutes les armes, cependant, étaient privées de quelques pièces et, conséquemment, aucune d'elles ne pouvait tirer automatiquement. Les pièces nécessaires avait été trouvées dans les locaux de l'accusé et les agents de police témoignèrent qu'il aurait donc été relativement facile d'assembler des armes automatiques, en état de fonctionner. Le tribunal devait en fait établir si l'une ou l'autre des armes à feu aurait pu être déclarée "capable de tirer rapidement plusieurs balles".

Le tribunal a jugé que, puisqu'il était possible, dans certains cas, de rendre une arme de ce type capable de tir automatique simplement en remontant ses pièces ou en apportant certaines modifications mineures à son mécanisme (c'est nous qui soulignons), ce genre d'arme répondait à la définition d'arme "capable" d'un tel fonctionnement. Le tribunal a jugé également que le marchand avait les connaissances voulues pour pouvoir convertir les armes pour le tir automatique et que, par conséquent, il avait eu l'intention délictueuse requise pour être déclaré coupable de possession d'armes prohibées. D'autres jugements ont confirmé qu'il faut que l'accusé(e) soit conscient(e) qu'il est relativement facile de transformer les armes à feu en armes prohibées (voir R. contre Hutchison (1978), 8, B.C.L.R. 328) pour pouvoir être reconnu(e) coupable d'un infraction. Ce principe concerne la proposition d'étendre la définition de façon qu'elle inclue les armes à feu qui peuvent être transformées en armes automatiques; certains propriétaires d'armes à feu ont apparemment dit craindre que s'ils ne sont pas conscients du fait qu'une arme à feu peut être "transformée", ils pourraient se trouver à leur insu en possession d'une arme prohibée.

Bien que le jugement Haines fasse mention "de modifications mineures" à apporter pour rendre une arme capable de tir automatique, la plupart des causes font état du remontage. Ces jugements peuvent en règle générale se justifier en vertu du principe qu'il serait facile d'échapper à la loi si l'immunité pouvait être obtenue simplement en démontant l'arme de façon qu'elle ne soit pas immédiatement capable de tirer. Une affaire plus récente a toutefois directement traité de la question des armes qui exige-

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

raient une "transformation" ou, plus particulièrement, une "re-transformation".

Dans l'affaire R. contre Global Armaments Ltd. et al., (1988), (93 A.R. 77), le tribunal faisait face à une requête présentée par la Couronne en vue d'obtenir qu'un chargement de plus de 100 mitraillettes Uzi, Sten et Sterling soit confisqué à titre de chargement d'armes prohibées. Les armes avaient toutes été modifiées de façon à pouvoir tirer seulement comme des armes semi-automatiques, mais le tribunal a jugé que les méthodes employées dans la modification "n'étaient pas très efficaces". Des experts ont témoigné que non seulement les armes pouvaient "aisément être remises en leur état et capacité originels", mais que même lorsqu'elles étaient en mode semi-automatique, elles pouvaient, par "accident ou à dessein", tirer en mode automatique. Le juge a conclu que ces armes étaient toutes "capables" de tir automatique et, par conséquent, qu'elles étaient toutes les armes prohibées.

Dans cette affaire, le juge a accepté la preuve que les armes en cause pouvaient "facilement" être retransformées; il a aussi indiqué qu'à son avis, à moins que la modification ne soit "totalement efficace et irréversible, c'est-à-dire permanente, de telles armes ne peuvent jamais perdre leur caractère d'arme automatique". Ce sont précisément des armes de ce type que le gouvernement se propose expressément d'interdire. La proposition du gouvernement irait en théorie un peu plus loin que le droit jurisprudentiel, puisqu'elle interdirait toutes les armes fabriquées à l'origine comme armes automatiques et modifiées par la suite pour ne tirer qu'en mode semi-automatique; il ne serait pas nécessaire de prouver que la transformation n'est pas permanente. Comme nous l'indiquons plus bas, le ministère de la Justice et les services de police ne sont pas du même avis que certains des représentants des propriétaires d'armes à feu quant à la possibilité de modifier de telles armes de façon permanente et fiable dans un nombre important de cas. L'objectif du gouvernement serait de proniber n'importe quelle arme qui aurait été fabriquée pour le tir automatique et qui risquerait, par conséquent, de pouvoir être retransformée en arme automatique.

Il semblerait cependant qu'il n'y a pas eu de causes portant sur la "convertibilité" d'armes à feu originellement fabriquées comme armes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

semi-automatiques. La jurisprudence en matière de "convertibilité" semblerait donc ne pas avoir défini comme prohibées d'autres armes que les armes automatiques transformées qui font l'objet de la proposition gouvernementale. Les causes dans lesquelles il serait question d'armes semi-automatiques transformées pour devenir automatiques sont peu susceptibles de se présenter étant donné que les membres des corps policiers et les procureurs de la Couronne sont d'avis que les armes à feu fabriquées comme semi-automatiques ne peuvent pas facilement être transformées pour le tir automatique. Sur cette question également, les détenteurs d'armes à feu ne sont pas en accord avec eux; nous y revenons aussi plus loin. Ce qu'il est important de retenir, c'est que le gouvernement ne se propose pas d'étendre l'interdiction aux armes fabriquées pour le tir semi-automatique et qu'il ne le fera vraisemblablement pas en raison d'une préoccupation au sujet de la "convertibilité", vu que ses conseillers n'ont pas cette préoccupation.

LA PROPOSITION DU GOUVERNEMENT

A. Description

Il faudrait peut-être clarifier ce que le gouvernement n'a pas l'intention de faire. Le gouvernement ne se propose pas d'interdire les versions "civiles" des carabines d'assaut de type militaire, soit ces armes à feu inspirées du modèle automatique mais fabriquées pour le tir semi-automatique. L'incident de Stockton a bien montré les dégâts que ces armes semi-automatiques peuvent faire en raison de leur vitesse de tir et de la robustesse de leur conception (elles sont moins portées à s'enrayer quand elle tirent de façon répétée pendant une courte période). Un critique de la proposition du gouvernement dit que c'est justement là la raison pour laquelle les armes de modèle militaire en général ne devraient pas être prohibée : elles fonctionnent plus efficacement et donnent aussi un meilleur rendement à la chasse et au tir récréatif. Malheureusement, cela veut dire aussi qu'elles peuvent causer de plus grandes tragédies quand elles sont entre les mains de personnes perturbées. La Colt Industries, qui fabrique la plupart des armes semi-automatiques d'assaut du modèle

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fusil vendus aux États-Unis, a annoncé en mars 1989 qu'elle cesserait de vendre publiquement le AR-15, la version semi-automatique du fusil automatique M-16 utilisée par l'armée américaine. Le AR-15 est maintenant à la disposition exclusive des agents chargés de faire respecter la loi et des militaires.

Il faut reconnaître que même les armes conçues et fabriquées comme carabines et fusils semi-automatiques pour la chasse et le tir récréatif peuvent servir à provoquer un carnage. La tragédie de Montréal constitue à cet égard un témoignage dramatique. Les armes semi-automatiques de conception militaire peuvent toutefois constituer une menace considérablement plus grande, soit celle de servir à des tueries ou à des massacres en raison de leur signification symbolique et de leur plus grande capacité de tir rapide. Elles sont peut-être aussi moins défendables en tant qu'armes de chasse et de tir récréatif. Il devrait être possible de mettre au point une définition qui les identifierait clairement, ou elles pourraient être individuellement prohibées par décret. Il serait ainsi possible de les interdire sans affecter la disponibilité des armes conçues à des fins non militaires. Si l'on excepte la prise de mesures visant à réduire la taille des chargeurs et à restreindre la disponibilité des munitions (ce qui aurait pu diminuer le nombre des mortes à Montréal), il est difficile de voir quelle autre disposition, à part l'interdiction de toutes les armes semi-automatiques, y compris celles qui servent à la chasse et au tir récréatif, il serait possible de prendre pour limiter le type de fusil utilisé dans le massacre de Montréal. Le gouvernement n'a toutefois pas fait jusqu'à maintenant de distinction basée sur le modèle militaire; il s'est contenté d'établir une distinction en se demandant si les armes à feu étaient à l'origine fabriquées comme armes automatiques à des fins militaires.

Le gouvernement ne se propose donc pas d'interdire toute arme à feu qui a été ou sera fabriquée comme arme semi-automatique. L'interdiction projetée ne viserait donc que les armes d'abord fabriquées pour le tir automatique, puis transformées. Les fusils qui n'étaient pas à l'origine des armes automatiques ne seraient pas touchés. Ce fait a été confirmé par le conseiller principal en matière de politique sur les armes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

à feu du ministère de la Justice. Nous ne saurions trop insister sur ce point, parce que la formulation des communiqués officiels a semé beaucoup de confusion, particulièrement dans l'esprit des propriétaires d'armes à feu.

Par exemple, dans le communiqué publié le 9 juin 1989, après la conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres responsables de la justice, il est déclaré que les ministres ont convenu qu'il était nécessaire d'interdire toute arme à feu "conçue, fabriquée ou modifiée pour le tir entièrement automatique". Cette formulation n'indique pas l'objectif réel de la proposition gouvernementale. Il est déjà interdit de faire entrer au Canada toute arme capable de tir automatique. En vertu de la proposition, il serait également interdit d'importer des armes automatiques qui ont été transformées en armes semi-automatiques avant qu'on en tente de les importer. Dans le communiqué, il est également brièvement question du respect des droits acquis des personnes qui possèdent déjà au pays de telles armes transformées.

La raison pour laquelle le gouvernement se propose d'interdire les armes de ce type c'est, comme on l'a déjà noté, que beaucoup d'entre elles peuvent apparemment être assez aisément retransformées pour le tir automatique. Le conseiller principal en matière de politique sur les armes à feu du ministère de la Justice, le directeur exécutif de l'Association canadienne des chefs de police et d'autres agents de police experts en armes à feu soutiennent tous que la plupart de ces armes peuvent être retransformées sans trop de difficulté. Ils font remarquer que la conversion au tir semi-automatique d'armes originellement conçues et fabriquées pour le tir automatique constitue une modification du modèle original de l'arme et, en conséquence, ils doutent qu'elle puisse être permanente. Ils soulignent que les armes ne sont pas "désactivées" une fois qu'elles passent du mode automatique à l'autre; une désactivation signifierait que les armes deviendraient inutilisables. La plupart des transformations semblent ne comporter que de petites modifications, qui ne sont que superficielles dans bien des cas, telles que les taches de soudure. Les armes qui ont en fait été "re-fabriquées" en armes semi-automatiques peuvent échapper à l'interdiction étendue, mais les armes transformées ont peu de chances de l'être en permanence.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le ministère de la Justice et les corps policiers s'inquiètent du fait qu'il y a partout dans le monde pas mal de surplus d'armes automatiques et craignent que le Canada ne constitue, pour les marchands d'armes, un bon endroit où vérifier s'il existe un marché pour les exemplaires transformés de ces armes. Même si l'on n'en tient pas la preuve manifeste, il semble que plusieurs chargements de ces armes sont arrivés au Canada l'an dernier. Étant donné l'interdiction américaine qui frappe actuellement les importations de fusils semi-automatiques d'assaut, on craint que des armes puissent être amenées au Canada, puis être passées en contrebande aux États-Unis.

Certains propriétaires d'armes ont indiqué que toutes les armes semi-automatiques, y compris celles qui sont fabriquées en tant que telles, peuvent facilement être transformées pour devenir entièrement automatiques. En ce qui a trait à la proposition que le gouvernement a présentée, cette question ne fait que brouiller tout à fait les pistes, puisque le gouvernement n'a nullement l'intention d'interdire les armes semi-automatiques. Beaucoup de propriétaires d'armes à feu craignent toutefois qu'une telle interdiction ne constitue la prochaine étape du processus législatif ou qu'en raison d'une formulation vague, toutes les armes semi-automatiques ne se retrouvent visées par la proposition actuelle. Un projet de loi privé déposé en avril 1989 par le député de Burlington, M. Bill Kempling, a précisément soulevé de telles craintes; en quelques semaines, M. Kempling a reçu des milliers de lettres de protestation. Bien que dans son projet, le projet de loi C-218, il ait apparemment visé le même objectif que le gouvernement -- interdire les fusils d'assaut transformés --, il semblait, à première vue, aller plus loin. Le projet comprenait en effet toute arme "qu'il serait possible de transformer (pour le tir automatique) par des modifications ou une adaptation mineures". Il aurait donc visé toutes les armes semi-automatiques de sport qui pourraient être transformées pour le tir automatique.

Selon le ministère de la Justice et les corps policiers, de telles transformation seraient susceptibles d'être dangereuses pour l'usager, puisque les armes pourraient éclater en morceaux à moins d'être considérablement refaçonnées par un expert travaillant avec les outils et les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pièces appropriés. Si les modifications étaient effectuées par des gens qui ne sont pas experts en la matière, il est probable que l'arme s'enraierait rapidement, si bien qu'elle ne pourrait pas fonctionner en mode automatique bien longtemps. Une rédaction soignée du projet de loi qui sera proposé par le gouvernement devrait permettre de dissiper cette inquiétude. Bien des propriétaires d'armes à feu continuent toutefois de s'opposer à la proposition du gouvernement, soit qu'ils craignent que le gouvernement n'aille plus loin dès maintenant, ou dans quelque temps.

B. Réactions à la proposition du gouvernement

1. L'Association canadienne des chefs de police

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'Association partage l'opinion du gouvernement sur la nécessité d'étendre la portée de la loi et elle est donc de tout coeur d'accord avec le projet de loi proposé. À titre personnel, les agents de police qui s'occupent de l'enregistrement des armes à feu ont soutenu la position de l'Association, même s'ils se sont dits préoccupés par le libellé du projet de loi privé mentionné plus haut (projet de loi C-218) et ont indiqué que le projet de loi du gouvernement devra être rédigé avec soin de façon que son objectif soit clair. L'Association a toutefois certaines remarques à ajouter à celles du ministère de la Justice.

Le directeur exécutif de l'Association convient que la plupart des armes automatiques transformées pourraient facilement être retransformés, même par des non-experts. C'est pour cette raison que l'Association a adopté, à sa conférence annuelle de Vancouver en septembre 1988, donc bien avant l'incident de Stockton, une résolution appuyant l'interdiction de ce qui a été appelé "armes de guerre". La crainte que le Canada puisse servir de route à ceux qui tentent d'échapper à l'interdiction américaine n'a fait qu'accroître les préoccupations de l'Association. L'Association voit toutefois là davantage un problème "possible" qu'une tendance actuelle. Même s'il y a eu apparemment certaines saisies, comme dans le cas de la Global Armaments de Calgary, il n'y en a pas eu beaucoup,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et l'on espère que les saisies en des endroits comme Calgary et Montréal feront peur aux importateurs. L'Association croit néanmoins qu'il est nécessaire d'étendre l'interdiction parce qu'il y a beaucoup d'argent à gagner dans ce commerce. Les importateurs peuvent apparemment acheter une arme automatique de surplus pour aussi peu que 30 $, puis la faire transformer pour une modeste somme et la vendre jusqu'à concurrence de 400 $.

L'Association croit que l'interdiction proposée est la meilleure façon de limiter les occasions d'importer au Canada des armes qui pourraient être transformées pour le tir automatique et devenir ainsi une menace pour les policiers et le public. Elle reconnaît qu'il peut y avoir d'autres moyens de limiter ces occasions, par exemple, la délivrance de permis d'importation et le contrôle des importations, mais elle rappelle que le Canada a un littoral étendu et une longue frontière avec les États-Unis. (Bien sûr, même l'élargissement de l'interdiction n'empêcherait pas les opérations de contrebande de passer inaperçues).

Les agents de police craignent aussi que toutes les armes transformées qui seraient admises au Canada et ultérieurement retransformées ne soient grandement utiles au trafic illicite des stupéfiants. Le président Bush s'est d'abord opposé à ce qu'on interdise l'importation des fusils semi-automatiques d'assaut aux États-Unis; il a toutefois changé d'idée après que le fonctionnaire qu'il avait nommé pour mener la guerre contre les stupéfiants, M. William Bennett, eut appuyé l'interdiction en disant qu'il s'agissait d'un supplément utile aux efforts déployés dans cette guerre.

Les corps policiers font aussi remarquer que, puisque beaucoup d'armes employées dans des vols et d'autres crimes ont été volées à des collectionneurs d'armes à feu, les fusils d'assaut transformées peuvent représenter un danger même s'ils sont légitimement importés ou achetés par un marchand ou un collectionneur d'armes à feu. Ils mentionnent les problèmes que pose une sécurité mal assurée et le fait que les ressources policières seraient grevées si elles devaient contrôler les dispositifs de sécurité des collectionneurs privés. Ils font aussi observer que certaines personnes pourraient être protégés contre le harcèlement et les poursuites en justice si une amnistie au cours de laquelle elles pourraient rendre les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

armes prohibées, en particulier celles qui ont fait l'objet d'une récente interdiction, sans être interrogées étaient accordées. L'Association a demandé qu'une telle amnistie soit accordée. Il y a eu 13 de ces amnisties en Angleterre depuis 1968; pendant l'une d'elles, en 1988, environ cinquante mille (50 000) armes et un million (1 000 000) de cartouches ont été remises aux autorités.

L'Association soutient qu'il y a déjà tellement d'armes, y compris les armes semi-automatiques, qui ont été conçues et fabriquées spécifiquement pour les chasseurs et d'autres adeptes du tir récréatif que l'interdiction des fusils d'assaut transformés ne devrait pas nuire aux intérêts légitimes de ces personnes.

2. La Fédération de tir du Canada

D'après son président, la Fédération de tir comprend bien la préoccupation du gouvernement au sujet des armes qui peuvent être facilement retransformées pour le tir automatique. Elle s'oppose cependant à l'interdiction complète des armes retransformées pour le tir automatique, parce qu'elle la croit inutile. Le président prétend que si la loi actuelle était plus rigoureusement appliquée, il ne serait pas nécessaire d'étendre l'interdiction, laquelle, prétend-il, exposerait les propriétaires d'armes à feu au harcèlement et aux opérations que les policiers devraient mener pour faire respecter la loi.

La Fédération est d'avis que l'article 95 du Code interdit à l'heure actuelle la possession des "éléments ou pièces" qui sont nécessaires à la transformation ou à la retransformation d'une arme à feu en arme automatique. Elle juge donc que le ministère de la Justice n'a pas raison de craindre que des "trousses" permettant d'effectuer de telles transformations soient mises sur le marché; elle doute que de telles trousses existent et fait remarquer que si tel est le cas, il y a infraction à la loi actuelle. Le directeur exécutif de l'Association des chefs de police a reconnu que des trousses de ce genre seraient en effet illicites. Il n'a pu confirmer que de telles trousses existent. Il a cependant fait remarquer que la possession ou l'utilisation de trousses de ce genre, de pièces ou d'éléments détachés ou de toute arme réellement transformée n'étaient

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

habituellement découvertes que lorsque des armes étaient saisies après avoir servi à commettre un crime. Le président de la Fédération de tir a prétendu (quoique pas encore directement devant l'Association) que les corps policiers ont mal informé le gouvernement en ce qui a trait à la nécessité d'interdire les armes automatiques transformées.

La Fédération dit craindre énormément que l'adoption d'une disposition vague portant sur les armes semi-automatiques (par suite d'une rédaction trop peu attentive ou d'un élargissement de l'objectif visé par le gouvernement) n'entraîne l'interdiction des armes légitimement employées pour la chasse et le tir récréatif. Il semble que l'interdiction imposée par les autorités californiennes, dont il a été question plus haut, a eu pour résultat d'entraîner l'interdiction, dans cet État, d'armes à feu communément employées dans les concours de tir; la Fédération s'inquiète de ce que l'interdiction de toutes les armes semi-automatiques au Canada puisse frapper les armes utilisées dans les épreuves olympiques et empêcher les Canadiens de se préparer à ces compétitions. Même en supposant que les armes automatiques transformées ne sont pas employées dans ces compétitions, la préoccupation subsiste et semble résulter des craintes que le projet de loi C-218 a, par mégarde, fait naître; en conséquence, une rédaction soignée du projet de loi gouvernemental devrait permettre de la dissiper.

Le président de la Fédération de tir au Canada a indiqué qu'à son avis les propriétaires d'armes à feu ne devraient pas avoir à prouver que leurs armes à feu tombent dans une catégorie interdite. Il s'est opposé à tout élargissement de la portée du Code qui pourrait conférer des pouvoirs discrétionnaires à la police; cette préoccupation semble également indiquer qu'il est nécessaire que le gouvernement rédige avec soin son projet de loi. Cependant, l'opposition de la Fédération à la proposition du gouvernement repose essentiellement sur une divergence d'opinion concernant le danger que présentent les armes automatiques transformées et la possibilité que de telles armes puissent être produites. La Fédération pourrait accepter que le gouvernement classe des armes transformées telles que les Uzi et les AK-47 dans la catégorie des armes <u>à autorisation restreinte</u>. Elle soutient toutefois que de telles transfor-

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mations sont difficiles à faire, qu'il n'existe aucune preuve qu'il y ait eu des tentatives en ce sens sur une vaste échelle et que l'interdiction n'empêcherait pas les transformation à des fins criminelles ni d'autres utilisations de ces armes dans un but criminel.

La question de déterminer dans quelle mesure des armes automatiques peuvent être transformées de façon permanente en armes semi-automatiques est nettement controversée. Cependant, s'il y a des méthodes permettant d'obtenir des transformation permanentes fiables, il serait alors possible de laisser entrer au Canada au moins quelques armes transformées qui ne présenteraient pas le danger que le gouvernement invoque pour justifier la mesure qu'il propose.

La Fédération de tir du Canada reconnaît que certaines armes importées n'ont pas été convenablement transformées, mais elle soutient qu'elle pourrait colliger les normes auxquelles les transformations devraient se conformer pour être acceptables, normes qui pourraient être administrées par les douaniers aux ports d'arrivée. La Fédération suggère la mise sur pied d'un comité des normes qui serait formé de représentants du gouvernement, des corps policiers et des organisations de propriétaires d'armes à feu. Tout en reconnaissant que l'administration de ces normes exigerait des douaniers qu'ils aient une certaine formation en matière de transformation des armes, la Fédération fait remarquer que la proposition du gouvernement exigerait elle aussi que les douaniers aient certaines compétences dans ce domaine.

Il faudra donc peut-être choisir entre, d'une part, une proposition du gouvernement qui interdirait tant les armes automatiques transformées pouvant être retransformées que certaines armes transformées ne comportant pas un tel danger et, d'autre part, une autre façon d'interdire les transformations non fiables. Il serait probablement plus facile de faire respecter l'interdiction de toutes les armes automatiques transformées que renferme la proposition gouvernementale, et son administration exigerait moins de compétences de la part des douaniers. L'admissibilité des armes dépendrait essentiellement des faits concernant leur fabrication originelle, et la responsabilité d'établir ces faits pourrait revenir à l'importateur. Les douaniers n'auraient pas à juger si la transformation

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

en question est conforme à certaines normes de fiabilité, ce qui est une tâche difficile. Si un tel jugement était toutefois possible, il pourrait, comme il a été noté, permettre d'autres approches au problèmes des armes qu'il peut être possible de retransformer.

3. La Fédération canadienne de la faune

Le comité sur la législation des armes à feu de la Fédération canadienne de la faune a produit un document détaillé dans lequel il s'opposait au plan du gouvernement quand ce plan a d'abord été annoncé. La position du comité a été entérinée par l'ensemble de la Fédération lors de sa réunion générale d'octobre 1989. Tout comme la Fédération de tir du Canada, la Fédération canadienne de la faune estime que les fusils semi-automatiques de type militaire ne posent aucun danger réel, ni au Canada ni aux États-Unis. La Fédération considère les incidents de Stockton et de Montréal comme des cas isolés sans rapport avec le contrôle des armes à feu en général. Ce qui est encore peut-être plus significatif, c'est que la Fédération canadienne de la faune reconnaît également avec la Fédération de tir du Canada que le contrôle des importations est la solution au problème des armes automatiques transformées de façon non fiable.

La Fédération de la faune s'écarte quelque peu de la Fédération de tir en ce qu'elle voit la solution comme une question d'organisation bureaucratique plutôt que comme un cas d'application de normes techniques. Elle craint que l'admission d'armes transformées douteuses n'ait eu pour conséquence d'exposer certains consommateurs canadiens à une responsabilité criminelle, et elle pense qu'une réorganisation du système d'inspection à la frontière empêcherait que l'admission de telles armes n'ait lieu à l'avenir. La Fédération propose une meilleure formation pour les douaniers ainsi qu'un programme qui exigerait que des modifications soient apportées au Code criminel, mais qui se garderait d'élargir la catégorie des armes prohibées.

La suggestion de la Fédération comporterait une procédure sommaire permettant aux douaniers de décider rapidement si un chargement contient des armes transformées non fiables. Cette procédure aurait pour contrepoids un droit d'appel similaire à celui qui existe actuellement pour

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les refus de délivrer des autorisations d'acquisition d'armes à feu. Les experts du gouvernement et l'importateur pourraient alors régler la question devant un tribunal dont le jugement serait sans appel. Les consommateurs seraient ainsi protégés contre les transformations inadéquates et ne seraient pas exposés à la responsabilité criminelle accrue qui pourrait résulter de l'élargissement de la catégorie des armes prohibées.

Selon la Fédération, la proposition du gouvernement aurait pour conséquence d'obliger les particuliers à constamment se surveiller. On peut faire remarquer que si le projet du gouvernement est rédigé avec soin et assorti d'une disposition prévoyant le respect des droits acquis ou accompagné de programmes d'amnistie touchant les armes qui se trouvent déjà au pays, il devrait éliminer ou limiter notablement toute augmentation de la responsabilité criminelle des individus et leur épargner la nécessité de s'engager dans de difficiles questions d'interprétation. Les armes qui ont été prohibées à une date récente devraient être faciles à identifier. Les chargements d'armes de ce genre devraient en fait être bloqués à la frontière. La Fédération ne sera toutefois pas heureuse s'il y a quelque élargissement de la responsabilité criminelle que ce soit au pays.

L'affaire de la Global Armaments peut servir à faire la preuve que les armes qui peuvent facilement être retransformées pour le tir automatique sont déjà visées par la législation actuelle. (Le jugement a été prononcé par une instance inférieure, mais les tribunaux supérieurs pourraient bien le confirmer). Ce qui compte pour la Fédération c'est que le problème soit réglé à la frontière sans que les Canadiens ne soient touchés à titre individuel. Le comité croit qu'un système amélioré d'inspection de la frontière amènerait également les importateurs à être plus prudents qu'ils ne l'ont été par le passé, puisque les chargements douteux comporteraient des risques financiers considérables.

La proposition relative à l'inspection à la frontière paraît bien conçue et raisonnable. Elle serait probablement plus coûteuse que la proposition du gouvernement et elle pourrait s'avérer plus difficile à administrer et d'une efficacité moindre. Quant à savoir s'il est possible de justifier suffisamment un tel système d'inspection, c'est une autre question. Et encore, une première préoccupation serait la mesure dans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

laquelle il est possible de transformer des armes automatiques et donc le niveau des importations acceptables que le système permettrait. Il y a aussi une question encore plus controversée et moins susceptible d'être résolue objectivement, à savoir celle de la légitimité des intérêts que les chasseurs et les adeptes du tir récréatif peuvent invoquer pour avoir accès aux armes automatiques transformées. Dans l'énoncé de sa position, la Fédération s'oppose fortement à ce qu'elle considère comme l'ingérence nuisible et injustifiée que ces intérêts subiraient en raison de la position adoptée par le gouvernement.

La Fédération présente aussi des arguments en faveur de l'usage légitime pour la chasse et le tir récréatif des armes à feu des surplus militaires qui ont été transformées pour le tir semi-automatique. Elle mentionne le coût de ces armes, qui est inférieur à celui des fusils semi-automatiques de fabrication canadienne qu'on trouve dans le commerce. Un AK-47 peut apparemment être acheté pour un prix variant entre 250 $ et 450 $, alors qu'un Remington semi-automatique de qualité comparable coûte jusqu'à 550 $. La Fédération reconnaît toutefois que les tireurs paieront des prix bien plus élevés pour certaines armes militaires transformées parce qu'elles sont du "dernier cri". Les progrès de la technologie militaire font que ces armes sont plus performantes et moins susceptibles de s'enrayer, alors que les fusils semi-automatiques de fabrication canadienne de modèle courant, inspirés des modèles d'avant la Seconde Guerre mondiale, sont notablement moins fiables.

Presque tous les progrès accomplis dans la fabrication des armes à feu pour ce qui est de la performance et de la sécurité viennent des développements dans le domaine militaire. La Fédération fait donc valoir que priver les tireurs des armes de modèle militaire serait les priver de ces progrès. On pourrait toutefois mentionner qu'il ne devrait pas être nécessaire d'obtenir une arme militaire pour profiter des progrès de la technologie militaire. Il n'est pas nécessaire d'acheter une automobile de course pour profiter des progrès réalisés par la technologie de l'automobile sur les circuits de course. Au fil des années, les innovations qui sont d'abord apparues les pistes de course ont ensuite été appliquées aux automobiles sortant de la chaîne de fabrication. Si ce

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

transfert de techniques ne s'est pas produit en fait dans le cas des armes à feu, les fabricants canadiens devraient être encouragés à incorporer ces progrès dans leurs conceptions et leurs méthodes de production afin de répondre à la légitime demande des consommateurs. En effet, si les armes militaires transformées n'étaient plus disponibles, les fabricants canadiens seraient peut-être davantage amenés à produire des armes à feu plus modernes. Quoi qu'il en soit, la proposition du gouvernement ne toucherait pas les modèles civils d'armes militaires qui sont fabriqués pour le tir semi-automatique. Contrairement aux fabricants du Colt AR-15, les fabricants de telles armes n'ont pas tous annoncé l'interdiction de toute autre vente publique, et des quantités considérables de ces armes sont encore sur le marché.

CONCLUSION

Le rapport annuel sur les armes à feu de la GRC pour l'année 1988 indique qu'environ un million d'armes à autorisation restreinte, des pistolets ou des revolvers pour la plupart, étaient enregistrées au Canada à la fin de cette année-là. Le nombre de carabines et de fusils de chasse et de tir récréatif, tant semi-automatiques que manuels, qui ne sont pas enregistrés doit être bien des fois plus élevé. La question de savoir s'il est nécessaire d'interdire l'importation et la possession des armes automatiques transformées, ou si une telle interdiction serait un injustifiable empiètement sur les droits légitimes des tireurs reste entière. Ce qui est clair toutefois, c'est que la proposition du gouvernement aurait assez peu d'effet sur la disponibilité des armes semi-automatiques au Canada, et encore moins d'effet sur les quantités de ces armes qui se trouvent entre les mains de Canadiens.

La proposition est modeste, en effet, mais elle s'est heurtée au refus général des organisations qui représentent les intérêts des propriétaires d'armes à feu. Bien que cette opposition ne semble pas avoir perdu de son intensité depuis la tragédie de Montréal, le climat général de l'opinion publique a considérablement changé. Les chroniques et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les éditoriaux des journaux, les opinions exprimées par les parlementaires, les pétitions du public et les sondages d'opinion publique ont révélé que les Canadiens sont plus conscients de la question du contrôle des armes à feu et qu'ils sont favorables à un contrôle plus sévère de ces armes. En raison de ce changement de climat, la proposition du gouvernement devrait être assurée d'obtenir force de loi quand elle sera déposée au Parlement (si elle l'est). C'est une tout autre question de savoir si le nouveau climat mènera à d'autres modifications, celles-là plus importantes, des lois canadiennes sur le contrôle des armes à feu. Un changement d'opinion paraît s'être produit, mais il nous faudra attendre pour voir si le courant qui favorise des lois plus sévères en matière de contrôle des armes à feu sera assez fort pour entraîner des modifications plus importantes que celles que le gouvernement a suggérées jusqu'ici.